

## Организационно-экономические основы развития системы государственного оборонного заказа

© 2007 М.Н. Козин

кандидат экономических наук, доцент

Вольское высшее военное училище тыла (военный институт)

На основе анализа изменившихся условий развития экономики России обосновывается новая организационная модель функционирования системы государственного оборонного заказа. Для более качественного перевооружения Вооруженных Сил России и других силовых структур предлагается сформировать в создаваемом агентстве по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств территориальные центры в масштабах федерального округа.

В современных рыночных условиях мощным рычагом влияния государства на экономику является система государственных заказов, закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Государственные закупки подразумевают обеспечение выполнения государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат, сокращения расходов федерального бюджета, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям. Занимая значительное место в затратной части бюджета Российской Федерации, государственные закупки являются особым способом активного воздействия на экономику.

Одним из основных видов государственных закупок выступают закупки товаров, работ и услуг военного назначения, осуществляемые посредством реализации государственного оборонного заказа (ГОЗ)<sup>1</sup>. С точки зрения стратегии развития Вооруженных Сил, национальных интересов России, необходимости эффективного взаимодействия поставщиков и заказчиков ГОЗ следует рассматривать как сложную, относительно самостоятельную целостную систему.

По нашему мнению, *система государственного оборонного заказа* (СГОЗ) - это организованная совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов и субъектов государства, на-

ходящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство общеэкономических и правовых принципов, иерархический порядок формирования, размещения, финансирования и исполнения поставок продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации, которая, являясь частью национальной экономической системы, занимает стратегическое положение в экономике. Любой сбой в функционировании СГОЗ затрагивает интересы всех хозяйствующих субъектов и может привести к дестабилизации экономической, политической, социальной, военной и других сфер общественной жизни государства.

Вместе с тем новые стратегические вызовы в области военной безопасности усиливают приоритетность расходов Российского государства на национальную оборону, предъявляют повышенные требования в плане сохранения системного равновесия при взаимодействии оборонно-промышленного комплекса (ОПК) с государственным бюджетом, гражданской промышленностью, национальной обороной и геостратегическими интересами. В 2007 г. на финансирование национальной обороны будет направлено более 822,0 млрд. руб. Причем 70 % гособоронзаказа сосредоточено на закупке новых образцов вооружения и военной техники. За последние шесть лет только по линии Минобороны России наблюдается более чем трехкратное увеличение ассигнований на государственный оборонный заказ (см. таблицу)<sup>2</sup>.

Однако объемы поступающего в российские войска нового вооружения и военной техники (ВВТ) не покрывают их естественной убыли, поэтому без существенного увеличения серийных закупок возможности Вооруженных Сил

<sup>1</sup> Государственный оборонный заказ - это правовой акт, предусматривающий поставку продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества, комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг, а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами (см.: О государственном оборонном заказе: Федер. закон РФ от 27 дек. 1995 г. № 213-ФЗ (в ред. Федер. закона от 2 февр. 2006 г. № 97-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 6.

<sup>2</sup> См.: О Федеральном бюджете на 2007 год: Федер. закон от 19 дек. 2006 г. № 238-ФЗ; Экономика ВПК России (октябрь-декабрь 2006 г.). М., 2006. С. 8. (<http://ia.vpk.ru>).

**Ассигнования на национальную оборону и государственный  
оборонный заказ по линии Министерства обороны в 2002-2007 гг.**

Показатели федерального бюджета	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Объем ВВП, млрд. руб.	10863,4	13320,0	15300,0	18720,0	24380,0	31 220
Статья "Национальная оборона", млрд. руб.	284,1	354,9	462,2	549,6	666,0	822,0
% от ВВП	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,63
Государственный оборонный заказ (Министерство обороны), млрд. руб.	79,0	118,0	148,0	186,9	237,0	302,7
Доля ГОЗ в расходах на национальную оборону, %	27,8	33,2	34,7	34,0	35,6	36,8
Доля ГОЗ в расходной части бюджета, %	4,0	5,2	5,2	6,1	5,5	5,5

(ВС) по решению оборонных задач могут значительно снизиться. Для преодоления негативных тенденций только в техническом оснащении войск и развития ОПК требуется безотлагательная корректировка бюджетной политики государства в области обеспечения национальной обороны. По оценке специалистов, дальнейшее затягивание с началом перевооружения ВС чревато недопустимо высокой нагрузкой на экономику в период 2010-2015 гг., когда для поддержания минимально допустимого уровня обороноспособности страны придется выделять на национальную оборону до 5-6% ВВП<sup>3</sup>.

Для практического осуществления столь разнообразных и масштабных мер по политическому, экономическому, правовому и административному регулированию вопросов, связанных с управлением системы ГОЗ, необходима опора на всю выстроенную в стране вертикаль власти, наделение каждого уровня соответствующими полномочиями, синхронизация усилий всех уровней. Задача состоит, прежде всего, в том, чтобы разработать и принять на уровне государственной политики такой комплекс мер, создать такие механизмы управления, которые позволили бы использовать Федеральную контрактную систему как эффективный способ адаптации ОПК России к изменившимся военно-политическим и технико-экономическим условиям.

В современных условиях многие отечественные и зарубежные исследователи убеждены, что государственные интересы можно более успешно обеспечивать, опираясь на Федеральную контрактную систему. Федеральный контракт, как отмечает профессор У. Кейс, крупнейший эксперт федерального контрактного права США, "это предельно сложный экономический и юридический инструмент, продукт со-

временного НТП и возросшей роли государства в области экономического регулирования"<sup>4</sup>.

Проводимая США реформа системы приобретения ВВТ направлена на уменьшение стоимости закупаемого вооружения и устранение барьеров, препятствующих расширению использования коммерческой продукции в военных целях. Для сокращения сроков, стоимости, риска создания вооружения, повышения стабильности работ планируется подготовить для всех главных программ приобретения ВВТ так называемые "планы успешного осуществления"<sup>5</sup>. Под успешной реализацией программы приобретения вооружения понимается достижение требуемых боевых характеристик ВВТ при заданной стоимости и соблюдении сроков создания.

Авторы модели пришли к выводу, что на провал программы решающее влияние оказывают не традиционные "внутренние" факторы (стоимость, тактико-технические характеристики и сроки выполнения), а "внешние": ее соответствие потенциалу, создаваемому видом ВС и минобороны в целом; "пробивные" способности защитников программы из числа руководителей, распределяющих ресурсы и устанавливающих приоритеты<sup>6</sup>. Как пишет газета "The Financial Times", правительство Великобритании в 2007 г. одобрило план по слиянию двух крупных структур в министерстве обороны - Агентства по поставкам вооружений (Defence Procurement Agency) и Агентства по материально-техническому обеспечению оборонных нужд (Defence Logistics Agency). По мнению министра обороны Джона Рида (John Reid), слияние этих подразделений позволит на более качественном уровне координировать дея-

<sup>4</sup> Keyes W. Government Contracts under the Federal Acquisition Regulation. N.Y., 1997. P. 24-25.

<sup>5</sup> См.: Тищенко Г.Г. Повышение экономической эффективности военного строительства в США. М., 2004. 397 с.

<sup>6</sup> См.: Патрон А. Государственный рынок США: научно-технический прогресс и конкуренция // США и Канада: экономика, политика, культура. 2002. № 3. С. 28-39.

<sup>3</sup> См.: Витковский А.И. Оборонно-промышленный комплекс в системе национальной безопасности Российской Федерации // Аналит. вестн. Совета Федерации. 2005. № 2 (254). С. 25-39.

тельность как по закупкам вооружений и военной техники, так и по их дальнейшему обслуживанию и применению в войсках<sup>7</sup>.

Такой подход, как нам представляется, следует учитывать при разработке системы управления ГОЗ, которая должна быть достаточно гибкой по отношению к изменению различных сторон жизнедеятельности государства, в том числе и к общепризнанной динамике необходимости повышения эффективности бюджетных расходов, выделяемых на нужды обороны.

На необходимость повышения качества Вооруженных Сил и эффективности расходов военного бюджета неоднократно указывал Президент Российской Федерации. В качестве одной из мер Указом Президента Российской Федерации № 119 от 5 февр. 2007 г. образовано Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств<sup>8</sup>.

Новое агентство является органическим элементом федеральной системы государственных заказов в сфере обороны и безопасности, т.е. особым институтом хозяйствования, обеспечивающим взаимодействие рынка и государства и выступающим экономическим инструментом регулирования макроэкономических процессов со стороны государства. С 1 января 2008 г. Федеральное агентство станет отвечать за размещение госконтрактов и их финансирование, вести учет и контроль их выполнения, а также следить за ценами на вооружение. Функции надзора и контроля за деятельностью агентства будут выполнять Федеральная служба по гособоронзаказу и Федеральная антимонопольная служба, а самим силовым ведомствам останется лишь предлагать, что и в каких объемах необходимо заказывать<sup>9</sup>. При такой экономической политике значительная часть финансовых ресурсов будет поступать производителям от заказчиков напрямую, минуя торгово-посреднические организации, что будет способствовать более ритмичной загрузке производственных мощностей, улучшению показателей финансово-хозяйственной деятельности предприятий-производителей и через мультипликационные механизмы общему оживлению хозяйства страны и регионов<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> См.: Британские военные создают единый центр оборонных заказов. Информационное агентство "Лента Ру". 2007. 2 февр. (<http://www.lenta.ru/news>).

<sup>8</sup> См.: О Федеральном агентстве по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств: Указ Президента Российской Федерации от 5 февр. 2007 г. № 119 // Рос. газ. 2007. 7 февр.

<sup>9</sup> См.: Президент отправил военных на "гражданку" // Коммерсантъ. 2007. № 16 (№ 3592).

<sup>10</sup> См.: Харламов А.В. Регулирование военной экономики: проблема и пути ее совершенствования // Военная мысль. 2001. № 5. С. 51-54.

Вместе с тем модель организации и реализации государственного заказа в сегменте рынка военных закупок должна предусмотреть создание территориальных центров заказов и поставок в масштабе федерального округа, в функции которых необходимо включить следующий круг обязанностей (см. рисунок):

- организация и проведение торгов на товары и услуги для нужд обороны и безопасности, исполнение функций агента бюджета, связанные с проведением и оформлением операций по финансированию исполнения госзаказа;
- реализация функций, связанных с осуществлением инвестиций в форме материальных ресурсов, направляемых на производство конечной продукции, необходимой для удовлетворения ГОЗ;
- обеспечение региональной кооперации в сфере выполнения военных заказов, прежде всего с балансированием товарно-материальных потоков, и налаживание взаимовыгодного внутрирегионального товарообмена;
- исследование конъюнктуры рынка по номенклатуре военных товаров, организация маркетинговой работы, формирование массива цен (оптовых, биржевых, мировых), анализ их динамики и прогнозирования;
- информационное обеспечение деятельности контрактной системы, сбор, сопоставление и анализ торгово-экономической информации;
- координация военных закупок с исполнением территориальных социально-экономических программ в федеральных округах.

В целом, вариант создания единой системы поставок вооружения, военной, специальной техники и материальных средств имеет очевидные преимущества. Однако механизмы создания агентства требуют существенной проработки, так как на законодательном и организационном уровне не решены многие проблемы.

Отдельно следует выделить, что существующая система формирования и размещения гособоронзаказа не предусматривает независимое научно-техническое оппонирование предложенных государственных заказчиков и не исключает проведения взаимодублирующих научных исследований и разработок, а также продолжения долгосрочных работ, начатых 10-15 лет назад и утративших в настоящее время свою актуальность.

Не урегулирована также практика возмещения фактических затрат исполнителям по прекращенным разработкам ВВТ, что существенно ухудшает финансовое положение исполнителей и дискредитирует привлекательность госзаказа. Нередки примеры существенного рас-

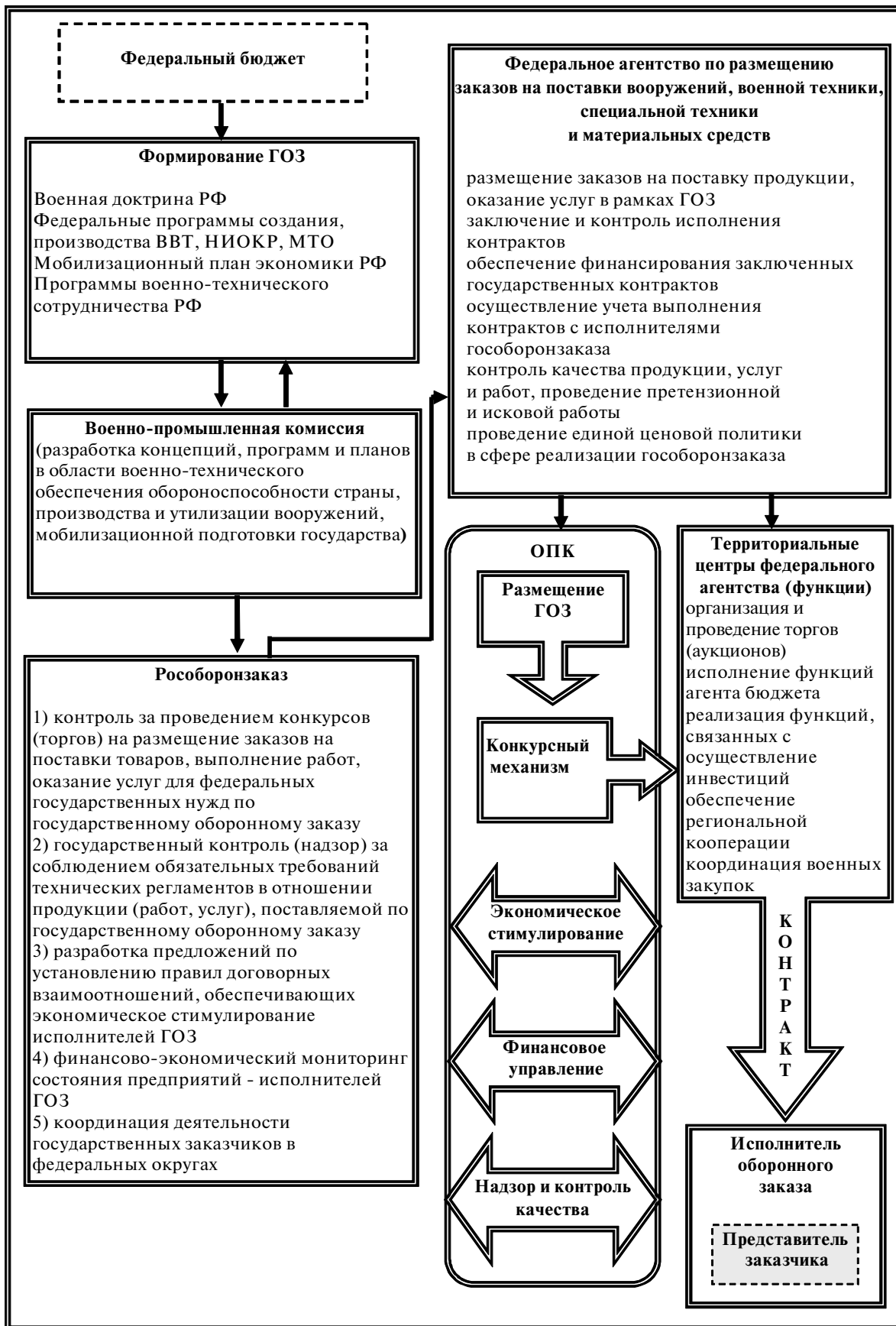


Рис. Модель функционирования системы государственного оборонного заказа

хождения в ценах на однотипную оборонную продукцию для различных госзаказчиков.

Таким образом, концепция создания агентства должна дать ответ на принципиальные вопросы: каков ее вклад в развитие российской экономики и решение социально-экономических проблем России; в какой мере удастся решить проблемы качественного перевооружения Вооруженных Сил России и других силовых структур? Без решения этих

принципиальных вопросов всерьез нельзя говорить об эффективном функционировании Федеральной контрактной системы в России. В современных условиях никто, кроме государства, не в состоянии обеспечить предельную концентрацию политической воли и финансовых ресурсов на решении сложнейших задач структурной перестройки функционирования государственного оборонного заказа.

*Поступила в редакцию 11.03.2007 г.*